FRC 1.9101 9101

CORPS LÉGISLATIF.

CONSEIL DES ANCIENS.

Case FRC 11288

# RAPPORT

*Fait au nom de la Commission nommée pour examiner la résolution relative aux réclamations auxquelles peuvent donner lieu les arrêtés des représentans du peuple en mission,*

Par F. J. B. D'ALPHONSE, Député du Département de l'Allier.

Séance du 3 Ventôse, l'an 4^e^ de la République.

CITOYENS,

Une résolution attribue au Directoire exécutif le droit de statuer sur les réclamations auxquelles peuvent donner lieu les

arrêtés des repréſentans du peuple en miſſion : une commiſſion a été nommée pour en faire l'examen. Je viens, en ſon nom, vous ſoumettre ſes réflexions.

En traçant le tableau de ces miſſions, l'hiſtoire aura peut-être quelques larmes à verſer ; mais elle aura auſſi, tantôt à ſe repoſer avec délices ſur les traits de courage qui ont ſignalé quelques repréſentans au milieu des combats, & qui plus d'une fois ont ſi puiſſamment aidé à fixer la victoire, tantôt à recueillir avec attendriſſement les conſolations douces & touchantes données par quelques autres à l'infortune & au malheur, & qui plus d'une fois auſſi ont cicatriſé les plaies de la tyrannie.

Sur-tout elle ſe reportera aux temps & aux circonſtances.

Elle verra la raiſon abattant les préjugés & les abus, une République s'élevant avec efforts ſur les débris d'une antique monarchie, luttant contre tous les dangers accumulés ſur elle, & tous les élémens politiques ſe ſéparant pour une création nouvelle.

Alors peut-être elle ſera moins étonnée que, dans des chocs auſſi impétueux, dans une révolution auſſi ſurprenante, ſans exemple dans les annales du monde, quelques fautes ſe ſoient mêlées aux prodiges qu'elle a produits.

L'époque de la chûte du trône fut celle où commença l'envoi des repréſentans en miſſion.

Le 11 août 1792 (vieux ſtyle) l'Aſſemblée légiſlative chargea douze commiſſaires de ſe rendre aux armées, pour faire connoître les détails des évènemens qui venoient de ſe paſſer.

Trois de ces commiſſaires furent arrêtés à Sedan. Le 17 du même mois, trois autres les remplacèrent, & allèrent pour éclairer l'opinion du peuple, celle de l'armée, & pour fondre tous les ſentimens dans un ſeul, celui de conſerver la liberté & l'égalité.

THE NEWBERRY LIBRARY CHICAGO

Trop bornée dans ſes pouvoirs pour fonder la République, l'Aſſemblée légiſlative appela des ſucceſſeurs.

La Convention nationale, inveſtie de toute la puiſſance du peuple, le forme.

Bientôt les évènemens ſe preſſent, des commotions nouvelles ſe font ſentir, de nouveaux orages éclatent.

Les vainqueurs de Gemmappes ſont trahis, l'armée eſt débandée, la Belgique livrée, nos frontières menacées; le péril eſt par-tout, il commande les meſures les plus promptes & les plus fortes. Des repréſentans ſont envoyés aux armées & dans les départemens; leurs pouvoirs ſont illimités; une inſtruction du 7 mai 1793 (vieux ſtyle) leur preſcrit l'uſage qu'ils doivent en faire.

C'eſt pour « établir entre les frontières & l'intérieur la » correſpondance la plus active; imprimer à toutes les ſec- » tions de la République, à toutes ſes armées, à la marine, » un mouvement rapide & uniforme par ſon but & ſon » objet; animer toutes les parties de l'adminiſtration du » même eſprit, accélérer le développement des forces & » de la puiſſance nationale, inſpirer l'énergie & l'activité, » correſpondre avec les généraux, éclairer le courage des » défenſeurs de la patrie, faire obſerver la diſcipline; ſe » faire rendre compte des ſubſiſtances, des munitions, de » l'approviſionnement des ports, des places, des armées, » des moyens d'attaque, de défenſe; vérifier les comptes » & les états, ſurveiller tous les fonctionnaires & les agens » de la République; viſiter les camps, les armées, les » places & ſur-tout leurs hôpitaux; donner l'exemple du » courage, de la patience dans les travaux, dans les dan » gers, du dévouement à la patrie; faire concourir l'auto- » rité des corps adminiſtratifs, le génie de l'induſtrie, du » commerce, & l'activité de tous les Français à multi- » plier les moyens & les reſſources de l'État; pourvoir » proviſoirement à tout ce que les circonſtances & la célé-

» rité du ſervice exigeront, étendre & propager rapidement
» l'influence & l'autorité de la repréſentation nationale ;
» enfin pour ſeconder les opérations du Conſeil exé-
» cutif ; aſſurer le ſuccès des meſures & des entrepriſes
» du gouvernement, les prévenir ſans les contrarier, dé-
» velopper toutes les reſſources locales, les faire concourir
» dans la maſſe des moyens généraux, lier toutes les parties,
» tous les intérêts, les diriger vers le même but, les pré-
» parer à recevoir la même impulſion & le même mou-
» vement. »

Heureuſe la France, ſi jamais les bornes de cette inſtruction n'avoient été dépaſſées, & ſi par tous cette marche avoit été auſſi fidèlement ſuivie qu'elle avoit été ſagement tracée.

L'intrigue peut bien avoir conduit à quelques erreurs, & des circonſtances difficiles à quelques écarts : mais franchiſſons ces époques, & reconnoiſſons qu'elle eſt bien ſalutaire la loi qui balance tous les pouvoirs, qui les diviſe, qui les ſépare, qui les empêche de s'unir, de ſe confondre, & qui interdit au Corps légiſlatif de déléguer à un ou pluſieurs de ſes membres, ni à qui que ce ſoit, aucune des fonctions qui lui ſont attribuées.

Déſormais la loi doit être commune à tous, la même pour tous, & le gouvernement n'avoir qu'unité d'action.

C'eſt auſſi pour écarter tout obſtacle à cette unité d'action, pour effacer toute incohérence avec les lois, qu'il vous eſt propoſé d'autoriſer le Directoire à ſtatuer ſur les réclamations auxquelles peuvent donner lieu les arrêtés des repréſentans en miſſion. Mais ce mode eſt-il celui qui doit être adopté ? devez-vous approuver la réſolution qui vous eſt ſoumiſe ?

Votre commiſſion ne l'a pas penſé ; parce que cette réſolution lui a paru inſuffiſante, & l'attribution inconvenante autant qu'inconſtitutionnelle.

Et d'abord, d'une part, n'avez-vous pas à craindre, citoyens-collègues, de voir le Directoire ſuccomber ſous le poids de la puiſſance? n'avez-vous pas à craindre de le voir affranchi de la reſponſabiliré à laquelle le ſoumet la conſtitution? Car l'homme ne peut être reſponſable que de ce qu'il peut faire. Si donc, par un concours d'attributions, vous impoſez au Directoire des devoirs pour leſquels ſes forces ne ſauroient ſuffire, ſa reſponſabilité devient nulle, parce qu'elle devient impoſſible; alors vous renverſez une des principales colonnes de la garantie ſociale, puiſque, ſuivant l'article XXII de la déclaration des droits, elle ne peut pas plus exiſter ſans la reſponſabilité des fonctionnaires publics, que ſans la diviſion des pouvoirs & la fixité de leurs limites: & cette reſponſabilité que vous ôtez à la garantie ſociale, ne peut-elle pas retomber ſur vous-mêmes?

D'autre part, l'autorité par ſa nature eſt toujours envahiſſante. Du pouvoir d'expliquer les lois, de les interpréter, au pouvoir de les faire, il n'eſt qu'un pas; & il eſt facile à faire, ſi même alors il n'eſt déja fait. C'eſt en interprétant auſſi les lois que les empereurs romains commencèrent à s'emparer de l'autorité du ſénat. Les fautes des nations ſont des leçons pour celles qui leur ſuccèdent; dans tous les temps les hommes ſont preſque toujours les mêmes. Si le ſénat français veut être plus heureux, qu'il ſoit plus ſage: la ſtabilité de la République ne peut être aſſiſe que ſur de bonnes inſtitutions.

Mais, citoyens-collègues, ces conſidérations ne ſont qu'acceſſoires. Je viens à celles que je vous ai annoncées.

PREMIÈREMENT,

*La réſolution eſt inſuffiſante.*

Le Directoire exécutif, par ſon meſſage du 6 pluviôſe dernier, demandoit deux choſes.

La première, comment il ſera prononcé ſur les réclamations auxquelles les arrêtés des repréſentans peuvent donner lieu.

La ſeconde, ſi dans la déciſion des affaires commencées, les formes déterminées par les lois doivent être obſervées nonobſtant les dérogations ou autres meſures réſultantes de ces arrêtés.

La réſolution, en prononçant que le Directoire ſtatue ſur les réclamations auxquelles peuvent donner lieu les repréſentans en miſſion, réſoud bien la première queſtion; mais la ſeconde reſte dans ſon entier. Le Directoire reſte encore incertain ſi, dans la déciſion des affaires commencées, les formes déterminées par les lois devront être obſervées, nonobſtant les dérogations ou autres meſures réſultantes des arrêtés; car ſans doute vous ne voulez pas qu'il puiſſe ſuppléer à ce ſilence de la loi; ce ſeroit la faire; & s'il pouvoit juger de la forme, il pourroit bientôt juger du fond.

Il demeure donc pour conſtant que la réſolution ne détermine pas tout ce qu'elle devoit déterminer, qu'elle laiſſe encore ſur le même objet un point de légiſlation à fixer; par conſéquent, qu'une ſeconde loi deviendra indiſpenſable, lorſqu'une ſeule devoit ſuffire. Or, s'il eſt vrai qu'en adminiſtration comme en mécanique, c'eſt la ſimplicité des rouages qui aſſure la régularité du mouvement, il eſt vrai auſſi qu'en légiſlation c'eſt le plus petit nombre de lois qui en fait la bonté: par conſéquent une loi qui, à défaut de diſpoſitions qu'elle pouvoit & devoit contenir, en néceſſite une ſeconde, produit une ſuperfétation, conſéquemment une défectuoſité.

La réſolution dont je vous entretiens ne lève pas la totalité des difficultés qu'elle avoit à décider, donc elle eſt inſuffiſante.

Elle rend néceſſaire une ſeconde réſolution, lorſque

ſeule elle eût pu ſuffire : donc elle eſt défectueuſe. Cette circonſtance, ſi elle étoit ſeule, n'en détermineroit pas, il eſt vrai, la non-approbation, parce qu'il ſeroit poſſible d'y ſuppléer : mais d'autres conſidérations d'un intérêt plus grand ſe préſentent contre elle.

SECONDEMENT,

*L'attribution eſt inconvenante.*

Les repréſentans du peuple en miſſion ont été inveſtis de pouvoirs illimités ; ils pouvoient, comme la Convention nationale elle-même, faire des lois ; ils n'étoient comptables qu'à elle ; elle ſeule pouvoit juger leurs opérations, les infirmer ou les confirmer : les décrets des mois de janvier, mars, avril, juillet, ſeptembre 1793 (vieux ſtyle), & tous ceux qui ont été rendus poſtérieurement à ces époques pour l'envoi de commiſſaires en miſſion, en contiennent la preuve ; & aujourd'hui vous ſoumettriez l'exercice d'une puiſſance ſuprême au Directoire, qui eſt bien la première autorité, mais qui n'eſt qu'une autorité d'exécution ! première inconvenance.

Le mandataire ne doit compte qu'à celui dont il a accepté le mandat, ou à celui qui le remplace.

Les repréſentans en miſſion n'ont reçu, n'ont accepté de mandat que de la Convention ; ce n'eſt pas le Directoire qui la remplace, ils ne doivent donc aucun compte au Directoire : deuxième inconvenance.

Une grande reſponſabilité eſt la ſuite néceſſaire de grands pouvoirs ; ainſi vous donneriez au Directoire le droit d'étendre ou reſtreindre celle au moins morale dont il voudroit frapper les repréſentans qui auroient été envoyés en miſſion, & dont les opérations deviendroient ſoumiſes à ſes déciſions. Eh ! quel pouvoir que celui de diſpenſer l'approbation ou le blâme, d'accuſer ou d'abſoudre au tribunal de l'opinion publique ! troiſième inconvenance.

Tous les membres qui compoſent le Directoire ſont allés en miſſion (1), par conſequent tous ont pris des arrêtés ; ces arrêtés peuvent auſſi donner lieu à des réclamations : dans ce cas, quelle ſera donc l'autorité qui prononcera ? Ne ſeroit-il pas contre toute raiſon que, comme directeurs, ils puſſent infirmer ou confirmer ce qu'ils auroient fait comme repréſentans, qu'ils puſſent ſe juger eux-mêmes ? Il eſt bien difficile que l'on n'incline pas toujours un peu pour ce que l'on a fait ; alors il n'y a plus cette impaſſibilité qui conſtitue le juge : quatrième inconvenance.

TROISIÈMEMENT,

*L'attribution eſt inconſtitutionnelle.*

Un des points les plus importans de notre pacte, celui que nous ne ſaurions ſurveiller d'un œil trop jaloux, défendre avec trop de force, eſt la diviſion des pouvoirs ; ſans elle il n'y a plus de garantie ſociale, il n'y a plus que confuſion, déſordre, chaos, anarchie ; & l'hiſtoire de tous les ſiècles nous apprend que c'eſt dans le ſein des tyrans que vont ſe repoſer les peuples fatigués d'une longue anarchie.

Qu'exige donc cette diviſion de pouvoirs ? Elle exige impérieuſement que vous ne déléguiez à qui que ce ſoit aucune des fonctions qui vous ſont attribuées ; que la puiſſance légiſlative faſſe les lois, que l'autorité adminiſtrative gouverne, & que les tribunaux jugent ; conſequemment, que jamais le Directoire ne puiſſe faire des lois, pas même y porter la plus légère atteinte. Et cependant, ſi vous adoptez la réſolution, vous lui tranſportez de la manière la plus évidente & la plus formelle le pouvoir de les juger, le pouvoir d'en faire, puiſque vous lui donnez celui de juger, infirmer ou confirmer les arrêtés des repréſentans en miſſion,

(1) Le citoyen Lareveillère-Lépeaux eſt le ſeul qui n'y ſoit point allé.

qui ne ſont autre choſe que des lois, & d'après la nature de leurs pouvoirs, & d'après l'expreſſion de la loi elle-même.

D'après la nature de leurs pouvoirs. Ils étoient illimités; ils pouvoient donc faire, & ils ont fait non-ſeulement des actes adminiſtratifs, mais encore des actes légiſlatifs & judicaires.

Des actes légiſlatifs,

En ordonnant dans l'intérieur de la République la levée de ſubſides extraordinaires;

En mettant en réquiſition des matières d'or & d'argent;

En prorogeant les délais de la loi pour la démonétiſation des aſſignats;

En inſtituant des tribunaux;

En accordant des penſions;

En établiſſant des peines de banniſſement, même de mort, dans des cas où la loi ne les prononçoit pas;

En créant des arbitrages forcés;

Enfin en ordonnant des dérogations aux lois, pour introduire des meſures différentes des formes qu'elles déterminoient pour la ſuite des affaires.

Des actes judiciaires,

En prononçant des confiſcations;

En annullant des jugemens & des arrêts;

En ordonnant des reſtitutions;

En appelant des enfans naturels, ni avoués, ni reconnus, à partage égal avec des enfans légitimes.

Je n'aſſure pas que tous ces actes exiſtent encore; mais j'aſſure qu'ils ont exiſté. Les lois en ont déja annullé quelques-uns. Bien certainement ceux-là ont exiſté: leur annullation prouve leur exiſtence. Ceux qui n'ont point été

annullés existent encore, & peuvent encore être en vigueur? mais qu'ils existent, ou qu'ils n'existent plus, qu'ils soient suivis ou qu'ils ne le soient plus, ma conséquence est toujours la même, & toujours invincible; c'est que les arrêtés des représentans en mission n'ont pas été des actes de simple administration.

J'ai ajouté qu'ils étoient des lois d'après l'expression même de la loi. La loi doit donc parler elle-même.

Un décret du 17 juillet 1793 (vieux style) porte : « Les » arrêtés des représentans du peuple étant *des lois provi-* » *soires*, (remarquez bien, je vous prie, ces mots, *des lois* » *provisoires*), nulle autorité autre que la Convention » nationale ne peut y porter atteinte. »

Un autre décret du 7 septembre même année, sur la demande d'un représentant en confirmation de plusieurs arrêtés qu'il avoit pris dans le cours de sa mission, passe à l'ordre du jour motivé sur l'existence de la loi qui déclare lois provisoires les arrêtés des représentans du peuple près les armées ou dans les départemens, tant que le comité de Salut public ne les a pas dénoncés comme contraires aux principes.

Il n'est donc point exact de dire que les représentans du peuple en mission n'ont jamais été revêtus du pouvoir de faire des lois, puisqu'ils ont été revêtus de pouvoirs illimités.

Il n'est donc point exact de dire que les actes émanés d'eux ne peuvent être considérés que comme des actes administratifs, dont les lois ordonnoient l'exécution provisoire, puisqu'ils étoient eux-mêmes des lois, & que c'est la loi elle-même qui leur a imprimé ce caractère auguste. Lois provisoires, il est vrai, mais qui n'en sont pas moins des lois; par conséquent, qui n'en peuvent pas moins n'être expliquées, interprétées, modifiées, ou changées que par le pouvoir législatif.

Je vous le demande, citoyens-collègues ; ſi l'expérience, cette inſtitutrice de tous les hommes, dont les leçons ſont lentes, mais ſûres, venoit à vous démontrer que, malgré vos méditations profondes, malgré ces précautions de prudence & de ſageſſe que vous aimez à prendre, auxquelles la France applaudit, & dont elle attend ſon ſalut, il vous échappoit encore quelques lois condamnées par les principes, déſavouées par la juſtice, reprouvées par l'intérêt public, quelle autre autorité que l'autorité légiſlative pourroit les réformer ? Les arrêtés des repréſentans ont le même caractère. Ils ſont auſſi des lois ; ils ne peuvent donc être ſoumis qu'à la même autorité.

Quels moyens pourroient donc employer, pour la défendre, les partiſans de la réſolution, ſi elle pouvoit en avoir ?

Diroient-ils avec elle, que les arrêtes des repréſentans ne peuvent être conſidérés que comme des actes adminiſtratifs ? mais la loi les dément.

Soutiendroient-ils que des lois proviſoires ne ſont pas des lois ? Mais le droit public eſt contraire.

Penſeroient-ils que modifier, changer une loi, n'eſt pas en faire ? Mais il eſt univerſellement reconnu que toute modification, tout changement à une loi eſt une loi.

Avanceroient-ils que le Directoire peut expliquer, interpréter une loi ? Mais la conſtitution ne lui concède que le droit d'en ſurveiller & aſſurer l'exécution ; elle porte même la précaution juſqu'à lui interdire de propoſer des projets rédigés en forme de lois.

Inſinueroient-ils que la Convention n'a pas pu déléguer le pouvoir de faire des lois ? Mais il ne s'agit pas de ce que la Convention a pu faire, mais de ce qu'elle a fait. Elle a reconnu, elle a déclaré lois les arrêtés des repréſentans : ils doivent donc être conſidérés, reſpectés comme des lois, juſqu'à ce qu'ils aient été réformés de la même manière que l'on reforme les lois.

Prétendroient-ils que la réſolution dont il s'agit, rapporte les lois qui ont érigé en lois les arrêtés des repréſentans ? Mais elle ne contient ni rapport, ni dérogation à ces lois. Seulement elle ſuppoſe ces arrêtés des actes de ſimple adminiſtration, malgré l'exiſtence de la loi qui les conſacre pour des lois. Croyez-vous même qu'il fût poſſible de les réduire tous à de ſimples actes adminiſtratifs ? Ceux qui ont influé ſur l'ordre judiciaire, ſur leſquels les tribunaux ont été obligés de baſer leurs jugemens, auxquels les parties ont été contraintes de ſoumettre leurs conteſtations, qui ſont eux-mêmes des jugemens, vous pouvez bien les annuller : mais vous ne pouvez jamais en faire des actes adminiſtratifs.

Sans doute toutes ces objections ne ſont que des futilités. Je le ſens bien ; mais je n'en apperçois pas de plus ſérieuſes. Je les combats ſans m'y arreter, uniquement pour les détruire par avance, dans la ſuppoſition qu'on voulût les produire.

Enfin, à quel titre le Directoire exécutif pourroit-il donc être établi juge de ces arrêtés ?

Ce ne ſeroit point en vertu des pouvoirs qu'il tient de la conſtitution. Elle lui refuſe toute influence ſur la formation de la loi ; il ne peut que propoſer des meſures.

Ce ne ſeroit pas comme remplaçant le Conſeil exécutif ſupprimé par la loi du 12 germinal an deuxième. Il n'avoit pas lui-même le droit de prononcer ſur ces arrêtés.

Ce ne ſeroit pas, comme remplaçant les comités de gouvernement qui ont ceſſé d'être au moment de ſon inſtallation. Ils ne l'avoient pas davantage ; la Convention ſeule l'avoit : ainſi l'a décidé le décret du 17 juillet 1793.

Là pourroient ſe borner les obſervations de votre commiſſion. Mais, ſans vouloir prendre l'initiative d'une nouvelle réſolution, elle peut vous faire appercevoir le mode qu'elle croiroit pouvoir être ſubſtitué à celui qu'elle a penſé

ne pouvoir pas être admis. C'eſt la loi elle-même qui l'indique.

Celle du 7 ſeptembre, que je vous ai déja citée, porte que les arrêtés des repréſentans ſont des lois proviſoires, tant que le comité de ſalut public ne les a pas dénoncés.

Le Directoire exécutif remplace le comité de ſalut public, c'eſt donc à lui à dénoncer les arrêtés qui donnent lieu à des réclamations.

Le Corps légiſlatif remplace la Convention pour le pouvoir de faire les lois; c'eſt donc à lui à confirmer ou à infirmer ces arrêtés, ſauf le renvoi aux autorités auxquelles il appartiendra de connoître du fond des réclamations.

Par là, la marche tracée par la loi eſt ſuivie; par là, tout rentre dans l'ordre : les lois reprennent leur uniformité, le gouvernement ſa marche, l'ordre judiciaire ſon cours.

La diviſion des pouvoirs eſt maintenue, les convenances obſervées, les diſpoſitions conſtitutionnelles exécutées.

*EN RÉSUMÉ.*

La réſolution eſt inſuffiſante, parce qu'elle ne réſout pas tout ce qu'elle avoit à réſoudre.

L'attribution eſt inconvenante,

Parce que l'exercice d'une puiſſance ſuprême ne peut être ſoumis à une autorité exécutive;

Parce qu'un mandataire ne doit compte qu'à celui de qui il a reçu le mandat, ou à celui qui le remplace;

Parce que les repréſentans, par l'infirmation de leurs arrêtés, peuvent être ſoumis à une reſponſabilité au moins morale, dont le Directoire ne doit pas être l'arbitre;

Parce que les membres du Directoire ayant été tous en

miſſion, par conſéquent ayant auſſi pris des arrêtés qui peuvent donner lieu à des réclamations, ils ne peuvent les juger eux-mêmes.

L'attribution eſt inconſtitutionnelle,

Parce que, d'après la nature des pouvoirs des repréſentans en miſſion, & l'expreſſion même de la loi, leurs arrêtés ſont des lois proviſoires, auxquelles par conſéquent il ne peut être porté atteinte que par des lois; conſéquemment non pas par le Directoire exécutif, puiſque, ſans uſurpation de pouvoirs, ſans violation de l'acte conſtitutionnel, il ne peut faire aucun acte légiſlatif.

Par ces motifs, votre commiſſion a penſé que le Conſeil des Anciens ne peut adopter.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Ventôse, l'an IV.